

リベラルな国家における難民管理の境界の構築： ドイツの難民に対する「歓迎文化」と排外主義の交 錯の中で

著者	昔農 英明
出版者	法政大学大原社会問題研究所
雑誌名	大原社会問題研究所雑誌
巻	734
ページ	77-89
発行年	2019-12-01
URL	http://doi.org/10.15002/00023170

リベラルな国家における難民管理の境界の構築

——ドイツの難民に対する「歓迎文化」と排外主義の交錯の中で

昔農 英明

- 1 現代世界における選別的な移民政策
- 2 難民保護と労働生産性
- 3 難民の保護と管理の交錯
- 4 リベラルな国家の重層的な難民の管理

1 現代世界における選別的な移民政策

「21世紀最悪の人道危機」とされる、シリア内戦の悪化により、難民がシリア周辺国、さらには欧州連合諸国、とりわけドイツへ向かった。難民流入の玄関口となった南ドイツのミュンヘン中央駅には、難民を歓待する市民が集まり、各都市において、ドイツ人ボランティアが難民を支援するなど、難民を「歓迎する文化」がドイツ社会に根付いていることを、国内外に印象付けるものとなった。

難民を支援するドイツ国内での動きが広まる一方で、難民保護はジレンマにも立たされた。難民受け入れの広がりとともに、「西洋のイスラム化に反対する愛国的欧州市民（ペギーダ）」や「ドイツのための選択肢（以下 AfD）」などの難民を排斥する右翼ポピュリズム勢力の活動が活発化した。また難民や難民収容施設を襲撃する事件も相次ぎ、その数は2013年に比べて飛躍的に増大した（Jäckle and König 2017: 224）。このようにドイツでは「歓迎文化」と排外主義が交錯する中で、難民の受け入れを行う課題に直面している。

このようなジレンマにある移民・難民受け入れを理論的にどのようにとらえるのかについて、欧米の移民政策研究の代表論者は、個人の自由、平等、自由放任経済などのリベラルな価値規範が浸透している西欧諸国では、移民・難民を受け入れるのか／排除するのかの二者択一的な政策を実行することは現実には困難であり、移民・難民の入国規制が強化される動きがあるにもかかわらず、長期的にみると、移民・難民の諸権利を保障する規範・制度の構築は発展してきたと論じた（Hollifield 2000, 2004; Joppke 1998a, 1998b）。

これまでの伝統的な国民国家観からすれば、個人に与えられる普遍的な人権は、往々にして、当該国家の国籍を有する市民に付与され、外国人は諸権利から排除されてきた。しかしながら、第二次世界大戦期の全体主義による人権侵害への反省から、西欧諸国は、戦後、外国人の「諸権利」に配慮した移民・難民政策をとらざるをえなくなった（Hollifield 2000, 2004; Joppke 1998a, 1998b; 佐藤 2017）。

最近のドイツの難民受け入れを分析した国内外の研究をみても、移民・難民の諸権利を保障するリベラルな国家としての歩みが、ドイツの「歓迎文化」の背景にあるという指摘がなされている(近藤 2016)。

ドイツで移民・難民を歓迎する文化が形成されたのは、主として 2000 年代以降のことであり、それまでドイツは国民統合の原理に出自や血統を重視する「エスニック・ネーション」としての政治文化を重視してきたために、「非移民国」的な政治的態度を堅持し続け、移民・難民の統合を実施しなかった(Bade und Oltmer 2007; Heckmann 2016)。

しかしながらドイツは、2000 年代に国外からの高度人材を中心とする移民の受け入れを政策的にプロモートすることになった(Heckmann 2016; 久保山 2017)。さらに 1999 年に国籍法が改正され、それまで外国人が国籍を取得することが困難な要因としてあった血統主義原理に、出生地主義原理が加味された。国籍法の改正により、1980 年代半ばまで年間 2 万人に届かなかった外国人のドイツ国籍取得数は 2000 年には 18 万人にも及び、その後も毎年 10 万人超となった。

このようにドイツの移民政策がリベラル化していることは事実だとしても、当然ながら、歓迎されるのはすべての移民・難民ではない。

近年の国際社会学的な移民研究で指摘されるようになったのは、個人の権利や自由を尊重する西欧諸国は、「リベラル・パラドクス」と呼ばれる移民政策のジレンマを抱えつつも、他方で特定の移民・難民の受け入れを推進し、他のカテゴリーの移民・難民を排除するという点である。西欧諸国の移民政策は、移民・難民を受け入れるか／受け入れないかという二分法的に機能しているのではなく、移民のうち、受け入れ社会にとって、だれが「望ましく」、だれが「望ましくないのか」という、選別的な移民受け入れが実施されるという点で、移民政策の高度化が進んでいる(小井土 2017)。

本稿で検討するように、ドイツの受け入れ議論においても、難民を選別する傾向が強まっており(Holmes and Castañeda 2016: 16-18; Engelmann 2015)、このような選別は、入国管理のレベルに加えて、滞在、国籍取得のさまざまな段階で実施されている。

これまでの国際社会学的な移民研究は、民族的・文化的に同質的であるとする国民国家観に対して批判的な視点を提示することで、国民国家を分析の単位として自明的にとらえる分析枠組みである「方法論的ナショナリズム」を批判してきた。他方で国際社会学的な研究においても、国際人権レジームや移民ネットワークを研究する「トランスナショナルな視角」が重視される一方で、移民の流入にともなって生じる国家の移民受け入れの変容を分析する視点が不足することで、結果として国家を所与のものとし、みなす傾向があった(Torpey 2000 = 2008; 佐藤 2009a: 13-28, 2009b: 60-61)。そうした点で、リベラルな移民政策を導入した受け入れ国において、移民の編入・排除の複雑なあり方がどのように構築されているのかが等閑視されている点もまた問題点として指摘できる。

こうした点をふまえたうえで、本稿では、多様な難民集団の流入に対応すべく、国家が難民集団をカテゴリー化することで、難民管理の重層的な境界がどのように構築されているのかをミシェル・フーコーの「統治性」研究を援用して検討し、「方法論的ナショナリズム」を批判する「トランスナショナルな視角」による国家の一面的な見方を批判的にとらえる視点を提示したい。

2 難民保護と労働生産性

(1) リベラルな国家の政治難民の保護

ドイツの難民受け入れは、第二次世界大戦期のナチス・ドイツによる恐怖政治がもたらした人権侵害の反省をふまえ、憲法（ドイツでは基本法と呼ばれる）の規定にもとづいて行われている⁽¹⁾。当初、ドイツの難民受け入れは問題なく機能していたものの、1970年代以降、難民の流入が増加することで、難民受け入れが厳格に実施された。とりわけ1993年に基本法の庇護権規定が改正されることで、難民受け入れ数は、それ以降大幅に減少した。

もっとも2000年代後半にドイツが東欧諸国との間で実施した入国ビザの規制緩和にともない、

表1 ドイツが受け入れた難民の出身国（単位：人、2009年～2016年）

順位	2009年		2010年		2011年		2012年	
1	イラク	6,538	アフガニスタン	5,905	アフガニスタン	7,767	セルビア	8,477
2	アフガニスタン	3,375	イラク	5,555	イラク	5,831	アフガニスタン	7,498
3	トルコ	1,429	セルビア	4,978	セルビア	4,579	シリア	6,201
4	コソボ	1,400	イラン	2,475	イラン	3,352	イラク	5,352
5	イラン	1,170	マケドニア	2,466	シリア	2,634	マケドニア	4,546
6	ベトナム	1,115	ソマリア	2,235	パキスタン	2,539	イラン	4,348
7	ロシア	936	コソボ	1,614	ロシア	1,689	パキスタン	3,412
8	シリア	819	シリア	1,490	トルコ	1,578	ロシア	3,202
9	ナイジェリア	791	トルコ	1,340	コソボ	1,395	ボスニア・ヘルツェゴビナ	2,025
10	インド	681	ロシア	1,199	マケドニア	1,131	コソボ	1,906

順位	2013年		2014年		2015年		2016年	
1	セルビア	18,001	シリア	41,100	シリア	162,510	シリア	268,866
2	ロシア	15,473	セルビア	27,148	アルバニア	54,762	アフガニスタン	127,892
3	シリア	12,863	エリトリア	13,253	コソボ	37,095	イラク	97,162
4	マケドニア	9,418	アフガニスタン	9,673	アフガニスタン	31,902	イラン	26,872
5	アフガニスタン	8,240	イラク	9,499	イラク	31,379	エリトリア	19,103
6	ボスニア・ヘルツェゴビナ	4,847	コソボ	8,923	セルビア	26,945	アルバニア	17,236
7	コソボ	4,423	マケドニア	8,906	マケドニア	14,131	パキスタン	15,528
8	イラン	4,777	ボスニア・ヘルツェゴビナ	8,474	不明	12,166	不明	14,922
9	パキスタン	4,248	アルバニア	8,113	エリトリア	10,990	ナイジェリア	12,916
10	イラク	4,196	ソマリア	5,685	パキスタン	8,472	ロシア	12,234

(1) 基本法の16a条の庇護権規定では、「政治的に迫害された者は庇護権を有する」と定められている。ただこの規定は、1993年に成立した改正庇護権規定により実質的に形骸化したと批判されている。とはいえ、今日においてもそうした憲法的価値はドイツの難民保護の礎となっている。

東欧諸国のセルビア、マケドニアからの難民申請数が増加した（前頁表1）。さらにシリア内戦により、2015年にシリアから多くの難民が庇護を求めて流入した。ドイツの庇護申請件数は2015年に476,649件、2016年には745,545件に上り、この二つの年だけをみても、申請件数は憲法の規定にもとづく難民受け入れが始まってから最大となった。

戦後最大の難民流入に直面したドイツであったが、現在のところ、難民受け入れを規制する必要性が論争になることはあっても、難民受け入れそのものを否定するという動きは多数とはなっていない。それは、難民受け入れがナチス・ドイツの脅威を経験したドイツ社会の規範的な自己理解の重要な部分として内在化されているためである。中道左派や中道右派のみならず AfD ですらも、「政治難民」の受け入れを肯定している⁽²⁾（AfD 2016）。

2016年の夏期に、ドイツの社会心理学者チックらの研究グループが実施した学術調査の結果をみても、難民受け入れに関する規範的理解の存在が確認できる⁽³⁾（Zick et al. 2016: 88-89）。表2の質問項目1にみられるように、同調査では、難民受け入れを肯定するドイツ人は被調査対象者全体の過半数に上っている。とくに質問項目2の紛争地域からの難民受け入れを肯定的に答えているのは約86%にも上る。さらに質問項目3のように、難民流入数が増大することによって、流入数を制限する議論がある一方で、「政治難民」の受け入れを拒絶するという議論は限られている。「政治難民」の受け入れを否定することはリベラルな国家としての規範的な自己理解と矛盾することになるからである。

表2 ドイツ人の難民に対する意識調査の結果（単位：％，Zick et al. 2016）

質問		全くそう 思わない	どちらかといえ ばそう思わない	どちらとも いえない	どちらかといえ ばそう思う	全くそう 思う	n=
1	ドイツが多くの難民を受け入れたことはよいことだと思う	9.9	10.4	24.2	20.4	35.1	1,886
2	紛争から逃れてくる人はドイツで受け入れられるべきである	2.8	2.5	8.6	17.4	68.7	1,892
3	難民受け入れ数に上限を設けるべきである	21.4	12.4	13.3	14.8	38.1	1,856
4	経済難民は速やかに送還されるべきである	12.1	10.3	14.5	18.8	44.2	1,852

（2）難民は「経済的に役に立つ」のか

これまでの検討からも明らかなように、シリア出身者などの「政治難民」の入国を規制することは、リベラルな国家が掲げる人権規範によって大きな制約を受ける。

他方で、「政治難民」としばしばセットで議論される「経済難民」言説による難民の排除の問題がある（Bade 2015: 5-6）。「経済難民」は迫害の根拠が乏しく、ドイツの手厚い給付を受けることを目的とするなどの経済的理由でやってくる「偽装難民」、「窮乏難民」だと揶揄される。

(2) ただし AfD は、身分証を所持していない難民の受け入れは拒絶する姿勢をみせている（AfD 2016）。

(3) 調査は、2016年の6月から8月にかけて、およそ1,800人に対して電話で実施された。

「経済難民」の受け入れを拒絶する言説は、シリア難民など「政治難民」の受け入れの正当化論理とコインの表と裏のような関係にある。表2の質問項目4にあるように、ドイツの世論は「政治難民」の受け入れは原則では肯定しつつも、「経済難民」の受け入れについては否定的な態度を示す人の割合が高い。

「経済難民」の典型だとされるのが、バルカン諸国出身の難民であり、そのうちの大多数がロマとみられている⁽⁴⁾。またマグレブ諸国出身者もしばしば「経済難民」として扱われている。上述のように、「経済難民」の排除の背景には、その経済的な負担の問題が挙げられる。これは、逆に難民でも「経済的に役に立つ」のであれば、受け入れが成立するという論理も成立しうることを意味する。難民危機をめぐる公共的な論争では、ドイツが直面する労働力不足の点から、シリア難民の受け入れを正当化する議論が台頭した。

今日、ドイツ社会で注目されているのが難民の有する人的資本である。シリア難民の流入が、ドイツの専門技術者不足の緩和につながるのかという点が議論された（Welt 2016.5.2）。實際上、難民が「経済的に役に立つのか」が事実なのかは別にして、シリア難民の教育水準、語学能力、職業的地位などの社会階層的地位が話題に挙げられ、早急に難民を統合し、その潜在性を活用すべきという議論が台頭した。

メルケル首相やドイツ社会民主党のガブリエル連邦副首相など政府与党の幹部は、シリア難民などの受け入れがドイツの専門技術者不足の緩和につながるという見方を示した（Berliner Zeitung 2017.4.25；Focus 2017.4.25；Rheinisches Post 2015.9.2；Der Tagesspiegel 2015.6.23）。あるいはドイツ移民・難民認定庁の研究機関や労働市場と職業研究の機関は、シリアなどからの難民が想定よりも、より職業教育を受けていると評価し（Frankfurter Allgemeine Zeitung 2016.11.5）、とりわけ労働力不足が深刻になっている中小企業では、難民を雇用する企業が増加しているとされる（Focus 2018.2.25）。

シリア難民の中にも、人的資本を有する者とそうではない者と多様であるのが実際のところだが、問題は、なぜ難民受け入れが経済的に役立つか否かという費用対効果の問題として議論され、難民の有する労働生産性に注目が集まったのかにある。ドイツの社会学者ヘックマンは、ドイツが移民国家へ転換した背景には、人道的な観点だけではなく、経済的な利害があったと指摘した（Heckmann 2016：5）。ドイツが直面する労働力不足の緩和と難民の有する労働生産性への期待が、2000年代後半以降、移民・難民を受け入れる「歓迎文化」を押し広げた面があった（Heckmann 2016：5）。

このようなドイツ社会の思惑を背景に、難民の選別的な統合が実施された。2016年の難民の統合と管理を目的とする統合法の成立により、シリア、イラク、イランなどの認定率が50%を超える国籍国から来た難民は「良好な滞在の展望を有する難民」とされ、それ以外は「良好な滞在の展望を持たない難民」として選別された。「良好な滞在の展望を有する難民」は、難民申請結果が出る前から、語学コースを含む統合講習や職業教育にアクセスできるなどの優先権を保持できるようになった。これに対して、たとえばバイエルン州政府は、2015年7月に、東欧諸国出身の難民、

(4) ロマはさまざまな出身国・地域、エスニシティ、宗教的帰属などを有する人々の集団の総称であり、当該国家の国民、EU市民、第三国国民からも構成される。

あるいはアフリカ諸国からの難民の多くは「良好な滞在の展望を持たない難民」だとして、就労や社会給付の権利を制限し、国外退去を促進する方針を示した（Pressemitteilung vom Bayerische Staatskanzlei 2015）。

このように、ドイツの難民保護では、「良好な滞在の展望を有する」政治難民の受け入れを進める一方で、難民認定を却下され、国外退去処分を下された難民の退去強制の執行や自発的な帰還を強化している。しかしながら実際には難民の退去強制の実施は容易ではなく、人道的、その他の理由から「滞在許容（Duldung）」という国外退去を一時的に猶予された状態でドイツにとどまるケースがこれまでも多くみられた⁽⁵⁾。一時的に国外退去を猶予された扱いである難民は、定住傾向にある一方で、教育、就労、社会保障など、さまざまな権利へのアクセスが著しく制限されてきたために、1990年代後半以降、左派政党や教会・難民NGOなどから「滞在許容」にある外国人の地位と権利の安定化を求める動きが活発化した。

こうした難民に対して、ドイツ政府がとった救済策が、ドイツで学校教育、職業教育を受けている、あるいは生計維持能力があることなど、難民のドイツ社会への統合を条件にして、法的地位を安定化するというものであった⁽⁶⁾。たとえば2008年に成立した労働移民制御法では「滞在許容」にある外国人が一定の職業資格を有する等の条件をもとに滞在資格を与えるという規定が設けられた。また2006年、2007年での正規化措置でも、あるいは2011年の滞在法の改正で新設された同法25a条でも、「滞在許容」にある外国人は、滞在許可の取得の際に、ドイツ語能力、教育状況や生計維持能力などのドイツでの統合状況が問われた（昔農 2014；Thränhardt 2015）。それと同時に難民の生計維持能力を高めるために、ある一定の条件のもと、それまで難民に対して課されていた労働市場へのアクセスの制限を緩和し、就労を促す政策変化がみられた（Laubenthal 2015）。こうして「政治難民」と「経済難民」の選別の結果として生み出された国外退去を猶予された難民も、労働生産性という観点から選別的に権利が付与されることになった。

以上のように難民の選別が、人権と労働生産性が交差する中で実施されていることが明らかになったが、選別の論理では、それ以外に、治安管理が重要となっている。目下、この点から排除の対象となっている代表例が、バルカン諸国ならびにマグレブ諸国出身者であった。

3 難民の保護と管理の交錯

(1) 治安対策と難民排除

バルカン諸国出身者、とりわけシンティ・ロマを「窮乏難民」とする言説には、治安管理の側面が含まれている（Castañeda 2015：88；Engelmann 2015）。ドイツの政治家やメディアの言説においても、シンティ・ロマはスラムに居住し、ごみをあさってその日暮らしをする貧困層としてとらえられている（*Frankfurter Allgemeine Zeitung* 2012.12.20；*Spiegel Online* 2012.11.13）。

(5) 「滞在許容」にある外国人数は、2004年にはおよそ20万人に上り、その多くが難民申請を行い、その後却下された人々である（昔農 2014：180-181）。

(6) 「滞在許容」にある外国人の正規化については、労働生産性に加えて、犯罪歴がないことなど法的秩序の維持という治安管理も重要な条件であった（昔農 2014：183）。

ロマの人々は、現在、実際には定住傾向が認められるにもかかわらず、「移動する民」というノマド的な性質を持ち、犯罪に手を染めやすい民族集団として同定され、治安管理的対象となっている（岩谷 2016:192）。とりわけロマは、通常の犯罪組織とは異なり、さまざまな国に移動しながら、見知らぬ土地で窃盗などの犯罪を行う「遊歴犯罪集団（Itinerant Criminal Group）」とみなされている（土谷 2014）。2016 年の EU 評議会において、ドイツ代表とフランス代表から、ロマの有する「遊歴犯罪集団」としての性格から、重点的な取り締まりの必要性が指摘された（Council of Europe 12098/16）。

社会学者のデッカーらが行った調査では、「シンティ・ロマは犯罪の傾向が強い」と考える人々の割合は、2011 年には 44.2% だったが、東欧諸国からのロマの流入の増加により、2014 年には 55.9% に増大している（Decker et al. 2014: 44-45）。ドイツ政府は、増大するバルカン諸国の難民は政治的迫害を受けていない「窮乏難民」であるため、そうした諸国出身の難民を「安全な出身国」の難民と法的に規定した。

「安全な出身国」という法的概念は、1993 年の基本法の庇護権規定改正とともに導入され、「安全な第三国」規定とともに、該当する国家出身の難民の庇護審査を大幅に簡略化し、送還を容易化するために設けられた。明らかに迫害の根拠がないという「安全な出身国」には、従来、ボスニア・ヘルツェゴビナ、ガーナ、マケドニア、セネガル、セルビアなどが該当していたが、2015 年 10 月に新たにアルバニア、コソボ、モンテネグロも「安全な出身国」に加えられ、こうした諸国の出身者は、ドイツで保護を受けることが困難になった。

しかしながら「安全な出身国」からやってきたとしても、難民の個別の事例をみると、ドイツでの保護を必要としているケースも決して少なくない。「良い難民」と「悪い難民」というレトリックによって、前者に対しては審査の機会が与えられる一方で、後者は「安全な出身国」から来た難民として難民審査への門戸が閉ざされる。このような選別的な難民保護は、ある特定の国や地域からの難民のみが庇護申請を認められ、審査されるという点で公正な制度とはいえない問題がある（Engelmann 2016）。

バルカン諸国出身のロマに対する取り扱いに加えて、マグレブ諸国出身者も治安管理的な面から排除されている。それが顕在化したきっかけとなったのは、2015 年の大みそかから新年にかけて、大都市ケルンの中央駅周辺で発生した性的暴行・強盗事件であった。ケルンの事件の実行犯に、北アフリカ系の難民が多く含まれていることが明るみになり、アラブ・アフリカ系、すなわちムスリム移民・難民を暴力的、性差別的だとするメディアの報道がみられ、また北アフリカ諸国出身者を難民保護から排除する政治的な議論が強まった（Guinan-Bank 2017）。

連邦政府は、ケルンの事件を受けて、治安対策の観点から、アルジェリア、チュニジア、モロッコの北アフリカ 3 カ国出身の難民の受け入れを制限するために、同 3 カ国を「安全な出身国」リストに加えるための法案を提出した⁽⁷⁾（Engelmann 2016）。2016 年の連邦議会では法案が成立したものの、2017 年 3 月、連邦参議院では同法案は不同意となり、マグレブ 3 カ国が「安全な出身国」に

(7) ドイツキリスト教民主同盟・社会同盟の連邦議会議員団副団長のハルバースは、マグレブ諸国を「安全な出身国」とする必要性について、多くが「経済難民」であるという点に加えて、マグレブ諸国からの難民が、ドイツにおいて圧倒的に犯罪に加担しやすいという事実があるという点が関係していると指摘した（CDU・CSU 2017）。

加えられるには至っていないものの、この政治的な議論はなおも継続している。

このように民族的・文化的他者の流入によって、ケルンの事件のような凶悪犯罪が多発し、社会が不安定化するリスクがあるという治安対策の観点から、ドイツにおいて難民の取り締まり強化が論じられていることをふまえると、人権規範や労働生産性の観点から、統合の対象となる「政治難民」も権利取得を制限される可能性がある。なぜなら、民族的・文化的他者であるシリア難民は、ケルンの事件など、移民・難民の犯罪を受けて、犯罪を起こしうるリスクを有すると判断されて、治安対策の対象ともなるからである。

現に、2000年代以降、治安対策の観点から、連邦ならびに自治体レベルで、ムスリムを主な対象として、外国人の滞在許可や国籍取得の制限が行われた（昔農 2014）。たとえばバーデン・ヴュルテンベルク州政府は、2006年に国籍取得を希望する者に対して実施する審査のための質問手引き書を作成し、その中でテロ対策など治安の観点から個人の信条を問う項目を設けて審査を行ったが、その質問項目の対象者となるのは57のイスラム国家の出身者だけだった（昔農 2014: 171）。さらに2007年にノルトライン・ヴェストファーレン州では、外国人の滞在許可の申請・更新に際して、質問対象者がテロ活動に関与しているかを審査するためのガイドラインが設けられ、これにもとづいて特定の26カ国出身のムスリムに対する審査項目が設定された⁽⁸⁾（昔農 2014: 171-172）。

（2）難民保護と統治性

以上のように、ドイツの難民受け入れの基準では、人権規範に加えて、労働生産性や治安管理等という点が重要な要素になっている。とりわけ労働生産性が低く、治安管理等という面から、社会の脅威とみなされる難民は、「安全な出身国」規定によって難民審査から排除される。このように現代の難民保護は、ある特定の難民を保護し、別の難民はリスクのある難民として集中的に管理・排除されるなど、選別的に実施される。

カナダの政治学・社会学者、ウィリアム・ウォルターズは、現代の移民・難民の管理の分析において、難民に対する人道的な保護は管理に対立する実践としてあるというよりも、国家や国際機関、人権 NGOなどを多重的に巻き込む形で、内在的に人道主義的な側面と管理の両面を包含していると論じた（Walters 2011: 155; Walters 2012 = 2016）。すなわち、難民を保護することが、安全保障上の危機をもたらすとして保護を行うべきではないというように、保護と管理を対立的にとらえ、政策を実施するのではなく、危険な状態にある移民・難民を救援・保護すると同時に、移民・難民が受け入れ国にもたらすリスクを制御する管理の両方があり、移民の流入先となる受け入れ国側にとって、保護と管理をどのように両立するのが重要な課題となる⁽⁹⁾。ウォルターズは、保護と管理の関係性という問題は、ミシェル・フーコーの「統治性」研究からとらえるべきだと論じ

(8) こうした州の政策に対して、2008年からドイツ全土で導入された国籍取得の試験では、前述のようなムスリム移民に対して個人の信条を問うような規定は設けられておらず、国籍取得テストは原則16歳以上のすべての外国人が受けることになっている。

(9) EUの境界管理を担当する機関であるフロンテクスは、移民・難民を危険にさらす密入国あっせん業者から保護し、食料や毛布を提供している面があるものの、他方で保護ののちに、難民の身柄を拘束、収容施設に送ることで、難民の欧州への入国を阻止するという二面性を有している（Pallister-Wilkins 2015: 61-63）。

た。フーコーの「統治性」の議論では、統計学的計算によって国家の人口の総量を増大化し、労働生産性を高めることが求められる一方で、その達成にとってリスクとされるものを完全に除くよりも、許容しうる程度へと、あるいは管理可能なものへと介入・調整するように機能する点を指摘した（Foucault 2004b = 2008: 80-81, 129）。

保護と管理との関係性と同様に、労働生産性と治安というのは、一見すれば、相対立する統治のあり方のようにもみえる。一方で、労働生産性を高めるためには、市場の自由の優位のもとで国家の市場への規制や介入をできる限り控える自由放任的な統治が実施されることが望ましいとも考えられる。他方で、そのような放任的な統治が、むしろ社会の安全を脅かす可能性のあるリスクのあるものの流入をもたらすなど、治安の面ではむしろ弊害がもたらされる場合があるように、双方は対立的に理解できるからである。

しかしながらフーコーのとらえる統治においては、市場を自然的な所与として理解し、市場の自由の優位による自由放任的なやり方としてとらえるのでも、治安と労働生産性を対立的にとらえるのでもない。フーコーが論じるように、人口、技術、教育、法体制といった枠組みに国家が介入し、市場の競争に適合的で、自己の行動を経済合理的に制御する「企業」の形式を内面化した主体の形成が重要となる一方で（Foucault 2004b = 2008: 173-174, 179-183）、生産性向上に反する人々を取り巻く環境に介入し、そうしたリスクの影響を最小化する予防的な管理も不可欠である（Foucault 2004a = 2007: 22-23）。このように現代国家が生産性向上とリスク管理の双方を両立させるための介入を行うという点で、フーコーの「統治性」を援用して現代の移民・難民の保護と管理を把握することの意味が増してくるだろう。

現代国家の移民・難民の管理では、労働生産性の向上に貢献し、治安対策の観点からリスクが少ないと考えられる移民・難民の受け入れを促進するための環境を整える介入が正当化されている。国内での労働力不足と人口減少の問題に直面するドイツでは、これまでの入国就労を規制する法制度が改正されて、高い人的資本を有する移民・難民の入国・就労が許可されることで、経済を活性化させる担い手を生み出す環境整備が行われている。人的資本を有する移民・難民のドイツ語教育・職業教育への支援を行い、滞在・就労を後押しすることが「慈善的な行為」とされることにより、労働生産性の観点から人道主義の概念が矯正されることになる（Holzberg, Kolbe and Zaborowski 2018）。「政治難民」の権利付与でも、「政治難民」と「経済難民」の選別によって生み出された、国外退去処分を猶予された難民に対する権利付与においても、人道主義だけではなく、労働生産性や法令順守などの法的秩序維持の点から選別が実施されており、こうした選別はリスク管理の一つの方法ともなる。

これに対して労働生産性が低く、安全の脅威をもたらすリスクが高い出身国からの難民に対しては、フーコーが、犯罪者（予備軍）を自己の利益とコストの観点から合理的に行動する主体としてとらえることを前提とした予防的なリスク管理、犯罪統制に言及したことに示唆されるように（Foucault 2004b = 2008: 311-319）、「安全な出身国」概念などにもとづく流入規制が機能することで、ドイツでの就労や社会給付の権利が制限され、割に合わない非合理的な移住となるような環境を整備し、ドイツでの移住数を完全ではなく一定程度抑制するリスク管理が実施される。国家は難民ではなく、非正規ルートを通じて流入する者がある程度増加する可能性を把握しているものの、

リスク管理のコストとリスク管理の対象となる人々がもたらすコストが均衡していれば問題は少ないと考えられる。

こうしたことにより人道主義という、労働生産性の論理とは一線を画する領域において、市場の論理が浸透し、「企業」の形式を内面化し、人的資本を緩みなく形成しようとする難民を保護の対象とする政策が推進され、利得と損失という観点から合理的な計算を行う経済的主体として難民をとらえて、それを前提に移住を制限する環境を整える政策が同時に実施される。いずれにしても国家にとって利益となる人々とリスクとなる人々を統治可能なものとして読み換え・制御する選別的移民政策が進行していると言えるだろう。

4 リベラルな国家の重層的な難民の管理

現代国家の移民・難民の選別の問題は、フーコーなどが統治における保護と管理の両側面を指摘したように、人口の効率的な管理・調整という点で、人権規範、労働生産性、治安管理等の論理が複雑に交錯する中で実施されている。

既述のように、「経済難民」は、「安全な出身国」規定が導入、あるいはその導入が検討される中で、労働生産性や治安管理等の観点から、入国段階において排除される。あるいは「政治難民」と「経済難民」の選別の結果生み出された、国外退去を猶予された難民は、労働生産性を示すことが困難な場合には、法的に安定的な滞在資格を取得することが大きく制限される。こうした人々の存在は、イタリアの哲学者アガンベンが言うような、主権的権力によって、いつでも国境線の外側に放り出されるような「例外空間」ととどめ置かれるという、究極の形象として境界線の領域に存在している（Agamben 1995 = 2003）。

他方でシリア難民などの「政治難民」は、人権規範、経済的利益の期待から、難民として入国・滞在が正当なものとなされやすいものの、社会の秩序を乱す恐れのあるリスクを有する他者であることにより、治安対策の観点から権利の付与が制限される恐れがあるという点で両義的な存在である。

このように一口に難民の管理・保護といっても、それは入国・滞在のさまざまなレベルで複線的に実施されていることが確認できよう。

歴史社会学者のジョン・トーピーは、これまでの移民（政策）研究が、「トランスナショナルな視角」などにみられるように、国家を所与のものとして扱う傾向がみられ、国家の管理の成立・発展やその変化を等閑視してきた点を批判した。トーピーによれば国民国家は、近代において誕生した時点で、今日のような形で成立したのではなく、国家機構が教会・私的団体からその権限を収奪する形で成立していった。国家はベネディクト・アンダーソンが議論したような、人々によって「想像される」ことによって実在的になっただけでなく、戸籍、国勢調査、パスポートという身分証明などの成文化された書類制度の発展によって、国民国家は合法的な移動手段の独占、すなわち移住を承認し、規制する排他的権利を占有していった（Torpey 2000 = 2008 : 7-11）。

このように現代国家の移民の入国・滞在の規制管理においては、トマス・ハンマーが論じたように、入国管理、定住、国籍取得の三つの段階を主な柱とする多重的な境界管理がなされるように

なった⁽¹⁰⁾（Hammar 1990 = 1999）。

本稿で示したように、現代国家における難民の受け入れ／排除においても、入国レベルの管理だけではなく、滞在の管理、あるいは国籍取得に関する規制などの複線的な管理が構築されている。

トーパーの議論を敷衍して論じれば、難民を管理する境界はもともとあるというよりも、人権規範、労働生産性、治安の論理の交錯により、その時々において、入国・滞在・国籍取得のレベルの各段階において難民管理の境界が構築される。そのため「方法論的ナショナリズム」を批判する「トランスナショナルな視角」による、移民が国家を相対化するという認識枠組みは問題があり、国家の移民政策がリベラル化することによって、国家が移民の流入に対して開放的になるという単純化された境界機能であるよりも、開放／閉鎖の複線的な境界が構築されることになるのである。「政治難民」あるいは「経済難民」などの難民集団を分類するための概念が構築されるとともに、1990年代から2000年代以降、急速に策定されている選別的な移民政策のもとで、分類化された難民を管理する国家の境界機能もまた重層的に構築され、国家の境界機能の構築の中で難民が序列的に扱われる一連のプロセスが生まれることになる。

こうしたことにより、これまでの「トランスナショナルな視角」が強調するような、国民国家の相対化が単純に生じているよりも、むしろ難民の選別的な保護と管理を実施するために、国民国家は難民管理の境界を重層的に構築している現状を指摘できるだろう。「トランスナショナルな視角」を提示した代表論者であるソイサルらは、国際的な人権条約・規範の形成や超国家組織の影響力の増大などにみられる国際人権レジームの発展により、国家の影響力は相対的に弱くなり、国家は当該組織の正式な構成員ではない外国人に対する権利保障を行う必要に迫られるようになったと論じた（Soysal 1994）。たしかにソイサルらが指摘するように、「トランスナショナルな視角」は国民国家が外国人に対する主権を絶対的に行使することが自明ではないことを明確に論証し、「方法論的ナショナリズム」を批判的にとらえる視点を提示してきた。しかしながら、それは同時に、単なる国民国家の相対化や弱体化を意味するわけでも、あるいは移民の流入を無条件に認める国境の開放を意味するわけでもない。本稿のこれまでの検討からは、個別国家においては移民に対して開放的であるわけでも、それとは対照的に移民の流入を阻止し、規制を単純に強化するというものでもない、移民・難民を選別的に管理する複雑な統治のあり方が見出される。これまでの「トランスナショナルな視角」は、国際人権レジームやトランスナショナルなネットワークが国家の相対化に寄与するという視点を重視するあまり、現代国家が移民現象に応じた国家の境界管理を変容させたことを見落としてきた問題点がある。

そうしたことから「トランスナショナルな視角」は、単なる国家の相対化・弱体化ではなく、リベラルな国家の移民政策の変容を念頭に置いたうえで、移民政策の変容が移民のトランスナショナルな政治・社会的ネットワークとどのような関係を有しているのかを検討することが重要となるだろう。

(10) さらに小井土は、移民が非合法に入国し滞在することを阻止する境界などを設定するなど、ハンマーの議論を発展させたモデルを提示し（小井土 2003: 18-20）、2000年代における EU 共通移民政策などの地域統合にともなう政策形成によって、移民・難民の流入を規制する境界構造がより複雑に立ち現れている点を論じている（小井土 2017: 11-12）。

また国家が選別的に移民管理を行う動きは、今日のヨーロッパでは、超国家組織である EU との関係性でとらえることが重要となってきた。EU の選別的な管理と移民のトランスナショナルな政治・社会的ネットワークがどのように関係しているのかについて検討することもまた重要な研究課題である。

(せきのう・ひであき 明治大学文学部専任講師)

【参考文献】

- Agamben, Giorgio (1995) *Homo sacer: il potere sovrano e la nuda vita*, Torino: Einaudi. 高桑和巳訳 (2003) 『ホモ・サケル——主権権力と剥き出しの生』以文社。
- Alternative für Deutschland (2016) *Programm für Deutschland: Grundsatzprogramm der Alternative für Deutschland*, Beschlossen auf dem Bundesparteitag in Stuttgart.
- Bade, Klaus J. (2015) “Zur Karriere und Funktion abschätziger Begriffe in der deutschen Asylpolitik,” *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Zeitschrift*, 65, 3-8.
- Bade, Klaus J. und Jochen Oltmer (2007) “Mitteleuropa. Deutschland,” Klaus J. Bade, Pieter C. Emmer, Leo Lucassen und Jochen Oltmer hrsg., *Enzyklopädie: Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Wilhelm Fink, 141-170.
- Castañeda, Heide (2015) “European Mobilities or Poverty Migration? Discourses on Roma in Germany,” *International Migration*, 53 (3), 87-99.
- CDU・CSU (2017) *Thema des Tages*, 2017.3.7.
- Decker, Oliver, Johannes Kiess und Elmar Brähler (2014) *Die stabilisierte Mitte Rechtsextreme Einstellung in Deutschland 2014*, Universität Leipzig, Leipzig.
- Engelmann, Claudia (2015) Sichere Herkunftsstaaten—sinnvoll oder nicht? *Neue Gesellschaft*, 12, 29-32.
- (2016) *Sichere Herkunftsländer*, Bundeszentrale für politische Bildung, Berlin.
- Foucault, Michel (2004a) *Securité, Territoire, Population: cours au Collège de France (1977-1978)*, Gallimard/Le Seuil. 高桑和巳訳 (2007) 『ミシェル・フーコー講義集成7 安全・領土・人口——コレージュ・ド・フランス講義1977-1978年度』筑摩書房。
- (2004b) *Naissance de la biopolitique: cours au Collège de France (1977-1978)*, Seuil/Gallimard. 慎改康之訳 (2008) 『ミシェル・フーコー講義集成8 生政治の誕生——コレージュ・ド・フランス講義1977-1978年度』筑摩書房。
- Guinan-Bank, Vanessa (2017) *Nach Köln: Zwischen Willkommens- und Ablehnungskultur*, Bundeszentrale für politische Bildung, Berlin.
- Hammar, Thomas (1990) *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot: Avebury. 近藤敦訳 (1999) 『永住市民と国民国家——定住外国人と政治参加』明石書店。
- Heckmann, Friedrich (2016) *Understanding the Creation of Public Consensus: Migration and Integration in Germany 2005 to 2015*, Migration Policy Institute.
- Hollifield, James F. (2000) “The Politics of International Migration: How Can We Bring State Back In?,” Caroline B. Brettell and James F. Hollifield eds., *Migration Theory: Taking across Disciplines*, Routledge, 137-185.
- (2004) “The Emerging Migration State,” *International Migration Review*, 38 (3), 885-912.
- Holmes, Seth M. and Heide Castañeda (2016) “Representing the ‘European refugee crisis’ in Germany and beyond: Deservingness and difference, life and death,” *American Ethnologist*, 43 (1), 12-24.
- Holzberg, Billy, Kristina Kolbe and Rafal Zaborowski (2018) “Figures of crisis: The delineation of (un)deserving refugees in the German media,” *Sociology*, 52 (3), 534-550.

- 岩谷彩子（2016）「『移動民族』としてのロマと新人種主義」齊藤綾子・竹沢泰子編『人種神話を解体する——可視性と不可視性のはざまで』東京大学出版会，189-222頁。
- Jäckle, Sebastian and Pascal D. König (2017) "The dark side of the German 'welcome culture' : Investigating the causes behind attacks on refugees in 2015," *West European Politics*, 40 (2), 223-251.
- Joppke, Christian (1998a) "Asylum and State Sovereignty : A comparison of the United States, Germany, and Britain," Christian Joppke ed., *Challenge to the Nation-State : Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford University Press, 109-152.
- (1998b) "Why Liberal States Accept Unwanted Immigration," *World Politics*, 50 (2), 266-293.
- 小井土彰宏（2003）「はじめに」小井土彰宏編『移民政策の国際比較』明石書店。
- （2017）『移民受入の国際社会学』名古屋大学出版会。
- 近藤潤三（2016）「ドイツ現代史の中の難民問題」『ゲシヒテ』10号，41-56頁。
- 久保山亮（2017）「ドイツI：移民政策のパラダイム・シフト——国民福祉国家から国民競争国家へ」小井土彰宏編『移民受入の国際社会学——選別メカニズムの比較分析』名古屋大学出版会，166-195頁。
- Laubenthal, Barbara (2015) Refugees welcome? Federalism and asylum policies in Germany. *Fieri Working paper*.
- Pallister-Wilkins, Polly (2015) "The Humanitarian Politics of European Border Policing : Frontex and Border Police in Evros," *International Political Sociology*, 9 (1), 53-69.
- 佐藤成基（2009a）「国家／社会／ネーション——方法論的ナショナリズムを超えて」佐藤成基編『ナショナリズムとトランスナショナリズム——変容する公共圏』法政大学出版局，13-31頁。
- （2009b）「国民国家と移民の統合——欧米先進諸国における新たな「ネーション・ビルディング」の模索」『社会学評論』60巻3号，348-363頁。
- （2017）「国民国家と外国人の権利——戦後ドイツの外国人政策から」『社会志林』63巻4号，59-97頁。
- 昔農英明（2014）『『移民国家ドイツ』の難民庇護政策』慶應義塾大学出版会。
- Soysal, Yasemin N. (1994) *Limits of Citizenship : Migrants and Postnational Membership in Europe*, University of Chicago.
- Thranhardt, Dietrich (2015) *Die Arbeitsintegration von Flüchtlingen in Deutschland. Humanität, Effektivität, Selbstbestimmung*, Bertelsmann-Stiftung.
- Torpey, John (2000) *The Invention of the Passport : Surveillance, Citizenship and the State*, Cambridge University Press. 藤川隆男監訳（2008）『パスポートの発明——監視・シティズンシップ・国家』法政大学出版局。
- 土谷岳史（2014）「『ノマド』という罪——EUシティズンシップのポリシング」『高崎経済大学論集』56巻4号，59-73頁。
- Walters, William (2011) "Foucault and Frontiers : Notes on the Birth of the Humanitarian Border," Ulrich Bröckling, Susanne Krasmann and Thomas Lemke, eds., *Governmentality : Current Issues and Future Challenges*, Routledge.
- （2012）*Governmentality : Critical Encounters*, Routledge. 阿部潔ほか訳（2016）『統治性——フーコーをめぐる批判的な出会い』月曜社。
- Zick, Andreas, Beate Küpper und Daniela Krause (2016) *Gesplante Mitte- Feindselige Zustände : Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2016*, Friedrich-Ebert-Stiftung.